

Uitspraak 201309111/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 13 augustus 2014

Tegen: de raad van de gemeente Albrandswaard

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2014:3014**

201309111/1/R4.

Datum uitspraak: 13 augustus 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te Poortugaal, gemeente Albrandswaard,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ufot Beheer B.V., gevestigd te Vinkeveen, en anderen,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Albrandswaard,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2013 heeft de raad bestemmingsplan "Poortugaal Dorp" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en Ufot Beheer B.V. en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 juni 2014, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en Ufot Beheer B.V. en anderen, vertegenwoordigd door R.P.H. Mok, bijgestaan door mr. K.J.T.M. Hehenkamp, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor de kern van Poortugaal Dorp.
2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellante sub 1]

3. [appellante sub 1] betoogt dat het bijgebouw in de voortuin van haar perceel [locatie] ten onrechte voor de tweede keer onder het overgangsrecht is gebracht. Het bijgebouw had volgens [appellante sub 1] als zodanig moeten worden bestemd door de bestemming "Wonen-bijgebouw" toe te kennen.

3.1. De raad stelt dat het bijgebouw als zodanig is bestemd nu aan de voortuin de bestemming "Tuin - 1" is toegekend waarbinnen bestaande bebouwing kan worden gehandhaafd. Met deze regeling heeft de raad verdere verdichting van de voortuinen met de bestemming "Tuin - 1" in de dorpskern willen voorkomen, waartoe ook het perceel [locatie] behoort. In het vorige plan was een soortgelijke regeling opgenomen, zodat het bijgebouw ook in dat plan als zodanig is bestemd.

3.2. De gronden waarop het bijgebouw is gesitueerd hebben de bestemming "Tuin-1".

Ingevolge artikel 17, lid 17.1, van de planregels zijn de voor "Tuin- 1" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. tuinen;
- b. parkeervoorzieningen;
- c. ter plaatse van de bestemming "Tuin -1" mag de bestaande bebouwing worden gehandhaafd.

Ingevolge artikel 17, lid 17.2, onder b, mag ter plaatse van de bestemming "Tuin -1" de bestaande bebouwing worden gehandhaafd waarbij de bestaande maatvoering als maximale maatvoering geldt; in geval van herbouw mag de bebouwing uitsluitend worden gerealiseerd op de locatie van de bestaande bebouwing.

3.3. Uit de hierboven vermelde planregels volgt, anders dan [appellante sub 1] veronderstelt, dat het bijgebouw binnen de bestemming "Tuin-1" is toegestaan en derhalve als zodanig is bestemd in het plan. Gelet daarop mist het betoog van [appellante sub 1] feitelijke grondslag.

4. [appellante sub 1] betoogt voorts dat aan een deel van haar perceel ten onrechte de dubbelbestemming "Waterstaat" is toegekend. Zij stelt dat de dubbelbestemming onnodig is omdat de aangrenzende watergang geen hoofdwatgang is en geen waterbergende functie heeft. De dubbelbestemming is dan ook onnodig belastend en de raad heeft op dit punt ten onrechte geen overleg gevoerd met het Waterschap Hollandse Delta (hierna: het waterschap), aldus [appellante sub 1].

4.1. De dubbelbestemming "Waterstaat" is volgens de raad opgenomen om de daar aanwezige watergang te beschermen en dient derhalve niet als waterberging. Teveel bebouwing grenzend aan de watergang kan ten koste gaan van de watergang. Daarom is het bouwen van bouwwerken slechts onder voorwaarden mogelijk. De raad wijst erop dat de dubbelbestemming is overgenomen uit het vorige plan.

4.2. Ingevolge artikel 34, lid 34.1, van de planregels zijn de voor "Waterstaat" aangewezen gronden, behalve voor de daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor waterstaatsdoeleinden.

Ingevolge lid 34.2.1 mogen op de in lid 34.1 [lees: op de in lid 34.1 bedoelde gronden] uitsluitend andere bouwwerken ten dienste van de bestemming worden gebouwd met een maximale bouwhoogte van niet meer dan 10 m.

Ingevolge lid 34.2.2 mogen ten behoeve van de andere, voor deze gronden geldende bestemming(en) geen bouwwerken worden gebouwd.

Ingevolge lid 34.3 kunnen burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 34.2.2 voor het bouwen ten behoeve van andere daar voorkomende bestemmingen onder de voorwaarden dat:

- a. de waterhuishoudkundige belangen dit toelaten;
- b. alvorens omgevingsvergunning te verlenen schriftelijk advies wordt ingewonnen bij het waterschap.

4.3. In paragraaf 2.5.2. van de plantoelichting staat dat op gronden langs hoofdwatgangen en overige hoofdwatgangen (dubbelbestemming "Waterstaat") een keurstrook geldt van het waterschap. Binnen deze bestemming zijn alleen ontwikkelingen toegestaan indien waterstaatkundige belangen van de hoofdwatgang dit toelaten. Gelet hierop is voor het toekennen van de dubbelbestemming "Waterstaat" niet van belang of al dan niet sprake is van een hoofdwatgang met een waterbergende functie. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid een groter belang kunnen toekennen aan de bescherming van de watgang dan aan het belang van [appellante sub 1]. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zij haar stelling dat de dubbelbestemming belastend is niet heeft onderbouwd.

Uit de nota van inspraak en overleg, bijlage 7 bij de plantoelichting, volgt voorts dat het waterschap een overlegreactie heeft ingediend ten aanzien van de in de toelichting bij het ontwerpplan opgenomen waterparagraaf en dat deze overlegreactie heeft geleid tot aanpassing van het plan, hetgeen ook in paragraaf 7.3 van de plantoelichting is vermeld. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt onzorgvuldig is voorbereid omdat het waterschap onvoldoende is geraadpleegd.

Het betoog faalt.

5. Het beroep van [appellante sub 1] is ongegrond.

Het beroep van Ufot Beheer B.V. en anderen

6. Ufot Beheer en anderen betogen dat onvoldoende is gemotiveerd waarom extra kantoorruimte boven de Plusmarkt niet is toegestaan.

6.1. De raad stelt dat bestaande kantoren als zodanig zijn bestemd en dat de Provinciale Verordening Zuid Holland en de Provinciale structuurvisie in de weg staan aan uitbreiding van kantoorruimte. De raad geeft bovendien de voorkeur aan publieke functies op de begane grond binnen de centrubestemming. Nieuwe kantoren passen dan ook niet in het toekomstbeeld dat de raad voor het centrum heeft. Verder is de raad niet bekend met concrete plannen waaruit een behoefte aan extra kantoorruimte zou blijken. Ter plaatse van de detailhandelsfunctie is voorts kantoorruimte die nodig is voor de bedrijfsvoering toegestaan, aldus de raad.

6.2. Ufot Beheer en anderen hebben het vorenstaande niet gemotiveerd betwist. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de keuze om geen nieuwe kantoren toe te staan onvoldoende heeft gemotiveerd. Het betoog faalt.

7. Ufot Beheer en anderen betogen voorts dat de bestaande ruimte tussen de drogisterij en de dierenspeciaalzaak ten onrechte niet bebouwd mag worden. De bestaande open ruimte leidt volgens hen tot sociale overlast.

7.1. De raad stelt dat de historische stedenbouwkundige opzet van het centrum wordt aangetast indien de open ruimte wordt bebouwd. Van sociale overlast is vooralsnog niet gebleken, maar indien noodzakelijk zal daar handhavend tegen worden opgetreden, aldus de raad.

7.2. De Afdeling ziet in hetgeen Ufot Beheer en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan, gelet op de door hem gestelde stedenbouwkundige argumenten, niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Voor zover Ufot Beheer en anderen overlast vrezen, overweegt de Afdeling dat dit een handavingskwestie betreft welke in het kader van deze procedure niet aan de orde is.

Het betoog faalt.

8. Ufot Beheer B.V. en anderen hebben kunnen zich, zoals ter zitting nader is toegelicht, voorts niet verenigen met het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "wro-zone -wijzigingsgebied 2", voor zover dit plandeel uitbreiding van detailhandel mogelijk maakt. Zij vrezen voor overcapaciteit van detailhandel en leegstand, nu de uitbreiding van detailhandel niet in overeenstemming met artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is verantwoord. Uit het distributieplanologisch onderzoek blijkt volgens hen voorts niet dat rekening is gehouden met de teruglopende bestedingen in verband met de huidige economische situatie en de toename van internetbestedingen. Tevens zijn er in het verleden afspraken gemaakt met lokale ondernemers dat zij voorrang zouden krijgen in het winkelcentrum die in het onderhavige plan ten onrechte niet zijn verankerd, aldus Ufot Beheer B.V. en anderen.

8.1. De raad stelt dat de zogenoemde SER-ladder is toegepast in de plantoelichting. Daarnaast blijkt uit het Distributieplanologisch onderzoek winkelcentrum Poortugaal van 20 mei 2011, opgesteld door H&S Croonen (hierna: het distributieplanologisch onderzoek) dat ruimte is voor meer m² detailhandel dan de 1275 m² die thans wordt mogelijk gemaakt. Nu met dit onderzoek is aangetoond dat er voldoende marktruimte aanwezig is, is het plan volgens de raad in overeenstemming met artikel 3.1.6 van het Bro. De raad stelt verder dat de afspraken waar Ufot Beheer B.V. en anderen op doelen zijn neergelegd in een samenwerkingsovereenkomst die ziet op de realisatie van het winkelcentrum de Portegale en inhouden dat de eerste zes maanden lokale ondernemers zich kunnen aanmelden voor vestiging in de Portegale en dat daarna ook andere ondernemers zich daarvoor kunnen aanmelden. De overeenkomst staat derhalve niet in de weg aan de nieuw te realiseren winkelruimten, waarvan zowel lokale als andere ondernemers gebruik kunnen maken. Overigens was in het vorige bestemmingsplan geen voorschrift opgenomen waarin was bepaald dat uitsluitend lokale ondernemers zich kunnen vestigen in de Portegale, aldus de raad.

8.2. Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro wordt in het Bro en de daarop berustende bepalingen onder een stedelijke ontwikkeling verstaan: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, voldoet de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, aan de volgende voorwaarden:

- a. er wordt beschreven dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- b. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel a, blijkt dat sprake is van een actuele regionale behoefte, wordt beschreven in hoeverre in die behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins, en;
- c. indien uit de beschrijving, bedoeld in onderdeel b, blijkt dat de stedelijke ontwikkeling niet binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio kan plaatsvinden, wordt beschreven in hoeverre wordt voorzien in die behoefte op locaties die, gebruikmakend van verschillende middelen van vervoer, passend ontsloten zijn of als zodanig worden ontwikkeld.

8.3. De Afdeling stelt vast dat het plan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, nu het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "wro-zone -wijzigingsgebied 2" zowel rechtstreeks als door middel van een wijzigingsbevoegdheid een grondslag biedt voor het toevoegen van maximaal 1275 m² b.v.o. aan detailhandel. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 februari 2014 in zaak no. 201303143/1/R4) houdt opname van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan in dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. Dit betekent dat de raad reeds bij het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid inzicht zal moeten geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de mogelijk te maken ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6, tweede lid, geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd. Gelet op het vorenstaande dient ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in de toelichting bij het plan te zijn beschreven dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte. Daarbij is van belang dat volgens de Nota van toelichting bij artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Stb 2012, 388, p. 50) bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand. Tevens is van belang dat een bestemmingsplan niet dient om concurrentieverhoudingen te regelen.

De behoefte aan de beoogde ontwikkeling dient aldus, met het oog op het voorkomen van structurele winkelleegstand, te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod. Inzichtelijk moet zijn gemaakt dat het plan geen zodanige leegstand tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie in de betrokken regio zal leiden.

8.4. Anders dan de raad stelt, bevat de plantoelichting geen verantwoording dat de voorgenomen stedelijke ontwikkeling voorziet in een actuele behoefte. Met de enkele verwijzing naar het dpo heeft de raad evenmin inzicht geboden in de aanvaardbaarheid van de in het plan voorziene ontwikkeling met het oog op het voorkomen van structurele winkleegstand als vorenbedoeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het dpo weliswaar staat dat in de dagelijkse sector een uitbreidingsruimte bestaat van 1030 tot 1395 m² bvo en in de niet-dagelijkse sector een uitbreidingsruimte van 0 tot 1165 m² bvo, maar dat daarin tevens is vermeld dat de leegstand in de gemeente Albrandswaard met 8,5 tot 11,7 % relatief hoog is en dat de groei van het aantal inwoners van Poortugaal is achtergebleven bij de prognoses. Niet is gebleken dat de raad zich hiervan bij het nemen van het bestreden besluit rekenschap heeft gegeven.

8.5. Ten aanzien van het betoog van Ufot Beheer B.V. en anderen dat ten onrechte niet is voorzien in een planregel die bepaalt dat uitsluitend lokale ondernemers zich ter plaatse kunnen vestigen, overweegt de Afdeling dat een dergelijke herkomstbepaling niet ruimtelijk relevant is en een planregeling met die strekking in strijd komt met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.

8.6. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in het door Ufot Beheer B.V. en anderen aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat de raad bij het bestreden besluit voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "wro-zone -wijzigingsgebied 2" het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro niet in acht heeft genomen. Het beroep van Ufot Beheer B.V. en anderen is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro te worden vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "wro-zone -wijzigingsgebied 2".

Proceskostenveroordeling

9. De raad dient ten aanzien van Ufot Beheer B.V. en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellante sub 1] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 1] ongegrond;

II. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ufot Beheer B.V. en anderen gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Albrandswaard van 15 juli 2013, besluit nr. 128592, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Gemengd" en de aanduiding "wro-zone -wijzigingsgebied 2";

IV. draagt de raad van de gemeente Albrandswaard op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het onder III. vermelde onderdeel wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Albrandswaard tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ufot Beheer B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen, bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Albrandswaard aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ufot Beheer B.V. en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen, bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. K.M. Gerkema, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Gerkema
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2014

472.